Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 384

Wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 26 november 2015 en het nader rapport d.d. 8 januari 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 oktober 2015, no. 2015001714, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen), met memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert voor de Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen een permanente kiezersregistratie. Dit betekent dat zo'n kiezer, zolang hij is geregistreerd in dit register, deel kan nemen aan alle komende verkiezingen en dat het niet langer nodig is om zich per verkiezing te laten registreren.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. De Afdeling concludeert dat het delegeren van beslistermijnen niet wenselijk is en adviseert deze in het voorstel zelf op te nemen. Daarnaast adviseert de Afdeling om nader in te gaan op de keuze voor verschillende termijnen voor het indienen van nieuwe verzoeken tot registratie en verzoeken tot wijziging van bestaande registraties.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

kst-34384-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 oktober 2015, no. 2015001714, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen) rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 26 november 2015, nr. W04.15.0342/I, bied ik U hierbij aan.

1. Delegatie beslistermijnen

In het voorstel worden de beslistermijnen voor verzoeken niet langer op wetsniveau vastgesteld, maar gedelegeerd naar een algemene maatregel van bestuur.[2] *De toelichting stelt hierover dat deze keuze past in het overzichtelijker en consistenter maken van de Kieswet.*[3]

De Afdeling merkt allereerst op dat met betrekking tot het kiesrecht door de wetgever altijd de lijn gehanteerd is dat, gelet op de bijzondere materie in het democratisch bestel, alle wezenlijke elementen op het niveau van de formele wet moeten worden vastgelegd.[4] *Zoals de regering eerder opmerkte, brengt het belang van het kiesrecht een vrij grote mate van detaillering van de verschillende regelingen in de wet zelf mee.*[5] *Dit betekent dat er een versterkte plicht ligt bij de wetgever om de noodzaak van delegatie aan te tonen. De stelling in de toelichting dat delegatie hier leidt tot het overzichtelijker en consistenter maken van de Kieswet is in dat licht niet overtuigend.*

De Kieswet kent in veel bepalingen specifieke aanduidingen van de termijnen waarbinnen bepaalde handelingen moeten plaatsvinden. Deze termijnen zijn een wezenlijk onderdeel van het verkiezingsproces. Dit geldt niet alleen voor termijnen voor kiezers die een aanvraag doen,[6] *maar juist ook voor besluiten door onder meer het centraal stembureau*[7] *en de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.*[8] *Daarmee is het delegeren van de beslistermijn op verzoeken als hier aan de orde niet consistent met de overige bepalingen over beslistermijnen in de Kieswet en in strijd met het uitgangspunt dat alle wezenlijke elementen op wetsniveau moeten worden vastgelegd.*

Daar komt bij dat ook geen sprake is van het overzichtelijker maken van de wetgeving. Een kiezer die een verzoek wil doen, moet in de Kieswet kijken om te zien binnen welke termijn hij dit verzoek moet indienen. In de huidige bepalingen over beslistermijnen staat dat op een dergelijk verzoek binnen 7 dagen moet worden beslist. Dit is een overzichtelijke regeling, die voor een kiezer die wil weten wanneer hij een beslissing kan verwachten gemakkelijk te vinden is. Indien op dit punt delegatie plaatsvindt, dient de kiezer alleen voor deze termijn het Kiesbesluit te raadplegen.

---

[2] Zie bijvoorbeeld de voorgestelde artikelen D 5, D 7, eerste lid en D 9.

[3] Toelichting, paragraaf 7, Consultatie.

[4] Zie onder meer het advies van de Raad van State van 13 april 2010 over voorstel van wet houdende regels met betrekking tot de inrichting van het proces voor de verkiezing van leden van de gemeenteraden, provinciale staten, Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Europees Parlement (Wet inrichting verkiezingsproces), W04.10.0038/I, Staatscourant 2010, nr. 19451 en het advies van de Kiesraad van 17 augustus 2015 over het voorliggende voorstel.

[5] Kamerstukken II 1988/89, 20 264, nr. 18, blz. 2.

[6] Zie bijvoorbeeld het bestaande artikel D 3b, tweede lid, en het voorgestelde artikel D 3, tweede lid.

[7] Zie bijvoorbeeld de artikelen I 1, eerste lid en I 4.

[8] Zie bijvoorbeeld artikel I 7, derde lid.

Ten slotte ligt het niet voor de hand dat deze beslistermijnen vaak gewijzigd zouden moeten worden. Het verkiezingsproces kenmerkt zich door zeer krappe termijnen waarbinnen bepaalde handelingen moeten plaatsvinden. Indien op een verzoek van een kiezer tot registratie afwijzend wordt beslist, dient deze genoeg tijd te hebben tussen het moment van afwijzing en de dag van stemming om hiertegen in beroep te gaan. Ook om die reden is het van belang dat wettelijk wordt gewaarborgd dat de beslistermijn hiervoor voldoende tijd biedt.

Op grond van het bovenstaande concludeert de Afdeling dat het delegeren van uitsluitend deze termijnen niet bijdraagt aan de wens om de Kieswet overzichtelijker en consistenter te maken. Gelet op het belang van deze beslistermijnen adviseert de Afdeling om van delegatie op dit punt af te zien en de termijnen in de wet zelf vast te leggen.

1. Delegatie beslistermijnen

Het advies de beslistermijnen op aanvragen in de wet zelf op te nemen, is niet overgenomen. De Grondwet sluit delegatie van kiesregelgeving niet uit.[9] Hoewel de regering voor kiesrechtaangelegenheden behoedzaam wil omgaan met de mogelijkheid van delegatie en ook rekent met het benodigd zijn van een hogere mate van gedetailleerde regulering op het niveau van de wet, vanwege de bijzondere plek die dit recht inneemt in een democratisch bestel, wil zij ook kijken naar de mogelijkheden om de Kieswet overzichtelijker te maken.[10] Per geval zal daarin een gedegen afweging moeten worden gemaakt.

Waar het gaat om beslistermijnen op aanvragen van kiezers buiten Nederland in verband met (een wijziging van) hun permanente registratie, acht de regering delegatie mogelijk en passend. Bepalingen met deze beslistermijnen zijn een voorbeeld van de meer gedetailleerde onderdelen van administratieve aard van het kiesrecht, en het verkiezingsproces, die zich lenen voor delegatie. De regering ziet hier verschil met, bijvoorbeeld, de door de Afdeling aangehaalde bepalingen uit de Kieswet die voorschrijven op welke momenten het centraal stembureau in een (openbare) zitting beslist over de geldigheid van kandidatenlijsten. Die procedurele voorschriften zijn niet te beschouwen als meer gedetailleerde onderdelen, onder meer omdat zij een stap in het verkiezingsproces regelen die relevantie heeft voor alle kiezers.

De regering wil hier ook wijzen op de mogelijkheid dat ervaringen met de (nieuwe) permanente registratie snel wijziging kunnen nodig maken van eerder vastgelegde beslistermijnen. Vanwege de betrekkelijk korte tijd die soms verloopt tussen verkiezingen verdient het opnemen van de beslistermijn in een algemene maatregel van bestuur dan ook de voorkeur boven het opnemen in de wet.

De Afdeling is van mening dat het kiesrecht niet overzichtelijker wordt voor de burger omdat de aanvraagtermijnen voor registratie volgens het aan haar aangeboden voorstel, wel in de Kieswet zijn opgenomen.
De regering heeft naar aanleiding hiervan in overweging genomen ook de aanvraagtermijnen in de algemene maatregel van bestuur op te nemen omdat ook die termijnen een meer gedetailleerd onderdeel van administratieve aard van het verkiezingsproces betreffen. Om de volgende redenen heeft zij hiertoe niet besloten. De aanvraagtermijnen – hoewel ze zich zouden kunnen lenen voor delegatie – zijn gekoppeld aan het moment van stemming en stippelen daarmee als het ware het proces van

[9] Artikel 59 Grondwet.
[10] Kamerstukken II 2013/14, 33 268, nr. 25.

de registratie tot aan de stemming uit. De beslistermijnen zijn meer afgeleid daarvan omdat, gegeven de aanvraagtermijnen, het besluit op de aanvraag over de kiezersregistratie ruim voorafgaand aan de stemming moet worden gegeven.

2. Verschillende aanvraagtermijnen

Een nieuwe aanvraag tot registratie dient uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen om registratie ten behoeve van die stemming mogelijk te maken.[11] *Een verzoek tot wijziging van een bestaande registratie dient uiterlijk negen weken voor de dag van stemming te zijn ontvangen om de registratie ten behoeve van die stemming mogelijk te maken.*[12] *Blijkens de toelichting is dit verschil in termijnen nodig in verband met de mogelijkheid dat vlak voor een verkiezing een groot aantal verzoeken tot wijziging van de registratie zal worden ingediend, waardoor deze niet op tijd door de gemeente Den Haag behandeld kunnen worden.*[13]

De Afdeling merkt op dat dit verschil in termijnen ertoe kan leiden dat een kiezer die in de periode tussen negen weken en zes weken voor de dag van stemming zijn registratie wil wijzigen, dit zal kunnen doen door een verzoek te doen om zijn oude registratie in te trekken en gelijktijdig een verzoek voor een nieuwe registratie met de juiste gegevens in te dienen. De Kiesraad heeft in zijn reactie op het voorstel ook gewezen op deze mogelijkheid.[14] *De toelichting gaat niet in op deze mogelijke manier om de fatale termijn van negen weken te omzeilen. Een dergelijke handelwijze van kiezers leidt daarbij tot meer werk voor de gemeente Den Haag omdat op twee verzoeken moet worden besloten. In dat licht zou de keuze voor twee verschillende termijnen voor het indienen van verzoeken nader moeten worden bezien.*

De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Verschillende aanvraagtermijnen

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk

---

[11] Voorgesteld artikel D 3, tweede lid.
[12] Voorgesteld artikel D 3, derde lid.
[13] Toelichting, paragraaf 3.4 Inlichtingen en wijziging van de registratie.
[14] Advies van de Kiesraad van 17 augustus 2015.